

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LXVIII.

Fasc. 16.

MIKLÓS LÁSZLÓ

**A tartós környezeti kár szabályozása és
gyakorlata**



SZEGED
2006

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LXVIII.

Fasc. 16.

MIKLÓS LÁSZLÓ

**A tartós környezeti kár szabályozása és
gyakorlata**



SZEGED
2006

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et
Juridicarum Universitatis Szegediensis

ATTILA BADÓ, ELEMÉR BALOGH, LÁSZLÓ BLUTMAN, PÁL BOBVOS,
LÁSZLÓ BODNÁR, ERVIN CSÉKA, JÓZSEF HAJDÚ, MÁRIA HOMOKI-
NAGY, ÉVA JAKAB, JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA, JÁNOS
MARTONYI, IMRE MOLNÁR, FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY,
BÉLA POKOL, JÓZSEF RUSZOLY, IMRE SZABÓ,
LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit
KÁROLY TÓTH

Nota
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos bizottsága

BADÓ ATTILA, BALOGH ELEMÉR, BLUTMAN LÁSZLÓ, BOBVOS PÁL,
BODNÁR LÁSZLÓ, CSÉKA ERVIN, HAJDÚ JÓZSEF, HOMOKI-NAGY
MÁRIA, JAKAB ÉVA, KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS,
MARTONYI JÁNOS, MOLNÁR IMRE, NAGY FERENC, PACZOLAY
PÉTER, POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF, SZABÓ IMRE,
TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324–6523 Acta Univ.
ISSN 0563–0606 Acta Jur.

1. Bevezetés

„...a tulajdonjog korlátozása környezet-
védelmi érdekből lehetséges.”

(Fodor László)¹

A *tartós környezeti kár szabályozása* hazánkban két szakaszban ment végbe. *Elsőként* az 1995-ben elfogadott környezetvédelmi törvény bevezette a jogintézményt, de a jogalkotó nem alkotott részletes végrehajtási szabályokat. A bíróságok és a hatóságok ezért átmenetileg a korábbi anyagi és eljárási jogi szabályokat alkalmazták döntéseiknél. Sajátossága volt a kezdeti időszaknak, hogy a környezetvédelmi jog által bevezetett megoldást, az ingatlan-nyilvántartási bejegyzést a korabeli ingatlanjogi jogszabályok nem tartalmazták. A *második szakaszt* a 33/2000. (III. 17.) Korm. rendelet hatályba lépése utáni időszak jelenti. Ez a végrehajtási rendelet és a ma hatályos 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet töltötte ki tartalommal a törvényi lehetőségeket. A szabályozás célja a vízzel kapcsolatos európai közösségi intézkedések kereteinek meghatározásáról szóló 2000/60/EK parlamenti és tanácsi irányelv hazai érvényesítése. A környezetvédelmi törvény végrehajtási rendeleteinek relatív megkésettisége és az ingatlanjogi előírások későbbi kodifikációja a jogalkalmazásban is eltérő eredményességet idézett elő.

Nyilvánvaló, hogy a tartós környezeti kár bejegyzése a nyilvános és közhiteles ingatlan-nyilvántartásba a tulajdonosi jogosítványok viszonylagos korlátozásával jár. A bejegyzés pusztán lehetősége részben megnehezíti a már bekövetkezett környezeti kár eltitkolását, másrészt nyomon követhetőbbé teszi a mentesítés teljesítésének folyamatát. Az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés javítja az ingatlanforgalom megbízhatóságát, mérsékli annak esélyét, hogy az esetlegesen eltitkolt szennyezéssel, mint környezeti teherrel bíró ingatlanok anélkül cseréljenek tulajdonost vagy használót, hogy az eladó vagy az ingatlant hasznosító tájékoztatná az új tulajdonost, használót a kialakult helyzetről és a szükséges intézkedésekről. Jogi *biztosítékról* van tehát szó, és mivel ez leginkább a gazdasági tevékenységek helyszínéül szolgáló ipari és mezőgazdasági területeket érinti, nyilvánvaló az is, hogy a szabályozás és a gyakorlat közvetlenül érinti a *gazdasági érdekeket*.

A bevezető előtti idézetben Fodor László az Alkotmánybíróság jogértelmezésére hivatkozik. Ez a mára többé-kevésbé általánosan elfogadott nézet egy folyamat eredményeként alakult ki. A jelen tanulmányban ennek a sok tekintetben speciális környezetjogi – egyben ingatlanjogi – szabályozásnak és gyakorlatnak a kialakulá-

¹ FODOR LÁSZLÓ: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Gondolat – Debreceni Egyetem, Budapest. 2006, 139. p.

sát, a jogalkotás folyamatának egyes tanulságait, a végrehajtás első tapasztalatait tekintem át, korántsem a teljesség igényével.

A környezeti károkkal kapcsolatos állami feladatok teljesítése a tárgyalt időszakban egybeesik Magyarország európai integrációjának folyamatával. E körülmény ellenére a tanulmánynak nem tárgya a környezeti kármentesítés európai szabályozásának hatását a magyar jogalkotás és jogalkalmazás vonatkozásában vizsgálni. Nem vizsgálom azt a kérdést, „mi lett volna ha” az államok jogrendjükbe iktatják, hatályba léptetik az 1993-as Luganoi Egyezményt. Nem tárgya e rövid dolgozatnak a tartós környezeti károk jellegének *szakmai* elemzése, értékelése. A tárgyalt kérdéskör magyar közigazgatási jogi érvényesülésére helyeztem a hangsúlyt, megítélésem szerint ezen múlik leginkább az évtizedekre feladatokat jelentő mentesítés sikeres végrehajtása. Elkerülhetetlen viszont, hogy néhány példával hivatkozzak más európai országok talán követésre érdemes gyakorlatára.

2. A jogintézmény bevezetésének előzményei

Az első (1976. évi II. tv.) majd a ma hatályos környezetvédelmi törvényünk előtt is voltak az ingatlanokat érintő és hosszabb ideig fennálló szennyezések, környezetkárosodások. Ma már mintegy 15 ezer szennyező forrásról, illetve szennyezett területről állnak rendelkezésre adatok! Ismeretes, hogy az 1960-as, hetvenes években a bírói gyakorlat a polgári jog általános szabályai, a kárfelelősség előírásai szerint jártak el a környezeti károkozással kapcsolatos ügyekben. A környezeti kár tehát elsősorban a polgári jogban, a felelősség szabályai között jelent meg, a jogellenes magatartás következményeként. A környezeti károk sokfélesége, összetettsége a szakmai irodalomban is a legváltozatosabb megítélés tárgya volt. Nem véletlen, hogy a jogi, ezen belül a környezetjogi kárfogalom megalkotása elhúzódott. Bizonyos mértékig a hatósági intézmények megosztottsága is szerepet kapott a témakörben.

1990. december 1-jén a területi *környezetvédelmi felügyelőségek* úgy jöttek létre, hogy kiváltak az addig közös környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságokból. Az anyagi jog, azaz a hatósági hatáskörök szétválasztása nem azonnal, hanem egy több évig tartó folyamat részeként történt meg. A vizet, mint környezeti elemet érintő hatósági tevékenységet ezért több hatóság gyakorolta. A környezetvédelmi hatósági hatáskört az 1964. évi IV. törvény végrehajtási rendeletének, a 32/1964. (XII. 13.) Korm. rendelet 68. § a)–b) pontjának átfogalmazása adta meg. Míg korábban a vízügyi hatóság, úgy a későbbiekben a környezetvédelmi felügyelőség gyakorolta a közigazgatási hatáskört a vizek káros szennyezése esetén.

E hatáskör gyakorlásának azonban volt egy anyagi jogi alapproblémája a jogszabályban kihirdetett határértékek szabályozásának hiánya. Mint ismeretes, a határértékek lehetnek terhelési, vagy másképpen szennyezettségi (imisszió) és kibocsátási (emisszió) típusú határértékek. Folyamatos környezetszennyezés esetén a kibocsátott szennyező anyagok mennyisége és összetétele még kellő támpontot

adott az esetleges felelősségérvényesítésre. A már bekövetkezett, különösen a hosszú ideje fennálló, általában zárványszerűen kialakult szennyezések esetében azonban alappal merült fel a viszonyítás, a határérték jogalapjának a kérdése.

Az új hatáskörök és hatósági feladatok átadása, gyakorlása nem ment azonnal és zökkenők nélkül a területi szervek munkájában. A vízhasználatok engedélyezése és ellenőrzése – mint speciális, vagy különös építményszerű szerinti közigazgatási eljárás – a vízügyi igazgatóságok hatásköre maradt egészen 2004 végéig. A környezeti okból történő szankciók alkalmazásának lehetősége – legalábbis a jogértelmezés szintjén – a környezetvédelmi hatóságokhoz került. Vannak olyan tapasztalatok, hogy e hatáskörök gyakorlása nem mindenütt történt meg megfelelő időben és megfelelő módon. A felügyelőségek kellő gyakorlat hiányában nem minden esetben alkalmaztak kötelezést, vagy bírságokat a szennyezőkkel szemben. Előfordultak egyes esetek, amikor a vizek káros szennyezése miatti kötelezést a vízügyi igazgatóság, esetleg a jegyző adta ki. A késve gyakorolt hatáskör esetében a közigazgatási bírói gyakorlat nem mentesítette a szennyezőket a szankciók lehetősége alól. A tételes anyagi jogi hatósági hatáskör hiányában született néhány döntés azonban nem állta, nem állhatta ki a jogorvoslat, vagy a felügyeleti ellenőrzés kontrollját. Ilyen esetekben a pontatlan hatósági határozat hatályon kívül helyezésére került sor.

A határértékek kérdésében viszont nem merült fel az ügyek sokaságát érintő jogvita. A magyar hatóságok egyre gyakrabban alkalmazták a német és a holland szennyezettségi listákat, azaz a szennyező anyagok és azok határértékeinek jegyzékeit. Tételes hazai szabályozás hiányában ezt – mint átmeneti megoldást – a bírói gyakorlat is tudomásul vette.

A környezeti kár fogalma már ebben az időszakban, tehát az 1990-es évek első felében is a környezetvédelmi hatósági és bírósági eljárások központi kérdésévé vált. A környezetvédelmi bírói gyakorlat és a területi felügyelőségek tevékenysége alakította ki azt a jogalkalmazói tapasztalatot, amely azóta a hatályos jogszabályokban is uralkodó nézetté vált, hogy környezeti kárt valójában bármely környezet-idegen, környezetet veszélyeztető vagy szennyező magatartással elő lehet idézni. Az időszak fontos felismerése tehát, hogy nemcsak a vizek – különösen a felszín alatti vizek – szennyezése okozhatja a környezeti károkozás tényállását.

Mind a közigazgatási hatósági gyakorlatban, mind a bírósági ítéletekben nagyobb gyakorisággal tűntek fel a hulladékok nem megfelelő, környezetszennyező elhelyezésével, kezelésével kapcsolatos környezeti károk. A bírósági gyakorlatban új elemként merült fel, hogy a korábbi szabályozástól eltérően 1992-től vált lehetővé a környezetvédelmi közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata. Így a polgári peres eljárásokban a környezethasználók és a hatásviselők, mint peres felek közötti jogviták hamarosan kiegészültek az ügyfelek és a hatóságok közötti közigazgatási perekkel.

A környezetvédelmi közigazgatási perek megjelenése és az ítélkezési gyakorlat már az 1995. évi LIII. törvény elfogadása és hatályba lépése előtt is eltolódott az

objektív felelősség irányába.² A felróhatóság vizsgálatának tiszteletben tartása mellett mind általánosabbá vált az a felfogás és döntési gyakorlat, hogy a szennyezést kiváltó, azt előidéző gazdasági tevékenység folytatója teljes körűen, objektív módon felel magatartása következményeiért.

A következményekhez pedig nemcsak a bekövetkezett károk felszámolását, hanem a szankciók, azaz a bírságok miatti helytállást is ide kellett sorolni. A magyar gyakorlatban e folyamat során a következő körülményekkel is számolni kellett:

- Megkezdődött Magyarország környezetvédelmi jogharmonizációja, az európai integráció folyamata. Ennek során kiderült, hogy a korábbi geopolitikai helyzet megszüntetése nyomán Kelet-Európában, így Magyarországon maradtak fenn olyan szennyezések és károsodások, amelyek a katonai célú területeken, illetve a korábbi állami és szövetkezeti tulajdonú telephelyeken találhatók. Ezek egy részéről a hatóságoknak sem volt tudomása.
- A gazdasági szerkezet átalakítása során új gazdálkodási és szervezeti formák terjedtek el, amelyek jelentős részét éppen a korábbi állami tulajdonú ipari területeket érintette. A magánosítás során számos alkalommal merült fel a korábban keletkezett környezeti károk felszámolásának szükségessége.
- A részben önálló hazai kezdeményezésű, részben az európai országok – főként Hollandia és Németország – támogatásával megkezdett feltáró, elemző vizsgálatok során viszonylag nagyszámú szennyezett területről született adat. A vizsgálatok lényegében alátámasztották azt a feltételezést, hogy a korábbi nagyvállalatok, a jelentősebb vasúti és légi közlekedési létesítmények környezetében hosszabb ideje fennálló környezeti károk vannak. A korábbi ipartelepítések és az olcsó szénhidrogén energiaforrások alkalmazásának eredményeként a szennyezések elsősorban az üzemanyag tárolók, vezetékek és más anyagtárolók környékén alakultak ki.
- Az 1990-es évek közepére nyilvánvalóvá vált, hogy csak komplex jogalkotói szemlélettel és átfogó környezetvédelmi jogalkotással lehet elérni a kívánt célt.

A környezetvédelmi jogalkotás 1995-ben, az európai integráció elmélyülésével új lendületet kapott. Még ebben az évben megszületett a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény, majd követte ezt az 1996. évi LIII. törvény a természetvédelemről. Mi több a vízgazdálkodási törvény végrehajtására megszületett a 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet, azonban sajnos nem tartalmazott előírásokat a már bekövetkezett felszín alatti környezeti károk ügyében.

A jogalkotás során a végrehajtási jogszabályok közötti kötelező összhang, a hatósági hatáskörök folyamatos jogszabályi háttérének kialakítása azonban nem sikerült következetesen. A 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet hatályon kívül helyezte az átmeneti időszak egyetlen, a felszín alatti szennyezések ügyében igazán hatékonyan használható jogszabályhelyet, a 32/1964. (XII. 13.) Korm. rendelet egyes

² FARKAS – GÁTOS – TARR: *A környezetkárosításból eredő igény érvényesítésének bírói gyakorlata*. Láng Kiadó, Budapest, 1991, 36. p.

rendelkezéseit, közte a 68. §-t is. Ezzel a környezetvédelmi felügyelőségek anyagi jogi hatáskör nélkül maradtak.

A környezetvédelmi szakma abban a feltételezésben volt, hogy a témakört a *hulladékokra*, elsősorban a veszélyes hulladékokra vonatkozó jogszabályokkal együtt egy időben szabályozzák. Ez nem történt meg, sem az 1989-ben aláírt bázeli egyezményt kihirdető 101/1996. (VII. 12.) sem a veszélyes hulladékokról szóló 102/1996. (VII. 12.) Korm. számú rendeletek nem adtak hatósági hatáskört a hulladékokkal a felszín alatti közegben bekövetkezett szennyezések elleni fellépésre. A hivatkozott jogszabályok a hulladékokkal kapcsolatos hatáskörökben jelentettek jelentős és fontos előrelépést, így valójában a tartós környezeti károkozás elleni fellépést is segítették. A hulladékprobléma lényegét jól fejezi ki Rakonczai János megállapítása: „A hulladéklerakók számtalan környezeti kockázatot jelentenek. Sokáig a környezetvédelmi szempontokat figyelmen kívül hagyó deponálás jelentősen szennyezte a felszín alatti vizeket.”³ Különösen a veszélyes hulladékok országhatáron túlra szállításának és elhelyezésének ellenőrzéséről szóló bázeli egyezmény kihirdetése volt eredményes. A *hulladékjog új normái* tehát áttételesen, de hozzájárultak a tartós környezeti károk további kialakulásának megelőzéséhez. Ezt a folyamatot a 2000. évi XLIII. törvény elfogadása, illetve hazánk teljes jogú EU tagsága teljesítette ki.

A szénhidrogén eredetű szennyezések folyamatos vizsgálatára van szükség a hatósági intézkedések megalapozására. A környezetvédelmi szakma rendszeresen felhívja erre a figyelmet: „A talaj és talajvíz toxikus és/vagy veszélyes szerves szennyező anyagokkal való szennyezése széleskörű környezeti problémát jelent. A hidrofób szerves vegyületek eltávolítása a szennyezett talajból vagy talajvízből különös nehézségekbe ütközik, mivel vízben nem oldódó jellemzői visszatartják a vegyületeket a szilárd fázisban, majd a biológiai akkumuláció és koncentráció folyamatán, illetve a tápláléklánc-rendszereken keresztül végső soron az emberi egészséget károsítják.”⁴

A közigazgatási hatósági gyakorlatra általában az volt a jellemző ebben az időszakban, hogy a 32/1964. (XII. 13.) Korm. rendelet 68. §-a érvényessége alatt megszületett hatósági döntések végrehajtását ellenőrizték. A végrehajtás kikényszerítése pedig elsősorban az 1957. évi IV. törvénynek a jogerős közigazgatási határozat végrehajtására vonatkozó szabályai szerint történt. Mint ismeretes a jogalkotó 1997-ben az úgynevezett *végrehajtási bírság* összegét 10 ezer forintról 100 ezer forintra emelte fel. A megnövelt közigazgatási bírság hatékony szankciónak bizonyult, főként a viszonylag kisebb jelentőségű, lokális szennyezések ügyeiben.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a környezetvédelmi hatóságok az 1995. évi LIII. törvény előírásaival minden korábbinál jelentősebb hatósági eszközt, hatáskört kaptak a *környezetvédelmi felülvizsgálat* intézményének a bevezetésével. Tehát azért azok az esetleges jogalkalmazói vélemények sem megalapozottak,

³ RAKONCZAI JÁNOS: *Globális környezeti problémák*. Lazi Könyvkiadó, Szeged, 2003, 166. p.

⁴ MOLNÁR KINGA: Policiklusos aromás szénhidrogének megoszlása nemionos felületaktív anyagot tartalmazó talaj-víz rendszerben. *Környezetvédelem*, BME OMIKK, Budapest, 2006/15–16. 67. p.

amelyek az intézkedési jogosultság hiányára panaszkodtak. Ez a jogintézmény a tartós környezeti károk témaköre mellett fontos szerepet kapott az Európai Unió IPPC-irányelvének végrehajtása során is. Abban is hasonlóság mutatkozik, hogy a tartós környezeti károk és az IPPC-eljárások érintettjei gyakran ugyanabból a körből kerültek ki.

3. A tartós környezeti kár szabályozása

3.1. Fogalmi elemek és nézetek

1995. december 19-én lépett hatályba Magyarországon a ma is hatályos második környezetvédelmi törvényünk, az 1995. évi LIII. törvény. A törvény 1. §-a fejt ki a cél meghatározását: az általánosan ismert fő szempontok után szerepel, hogy a törvény elősegíti „a környezet igénybevétele, terhelésének és szennyezésének csökkentését, károsodásának megelőzését, a károsodott környezet javítását, helyreállítását.”

Tárgyalt témám szempontjából releváns, hogy a törvény a korábbi szabályoktól eltérően az integrált, egységes szemlélet és gyakorlat szellemében határozta meg az egyes környezeti elemekre és a veszélyeztető tényezőkre vonatkozó szabályokat. Ezt követően mind a föld, mind a víz védelménél külön is rögzítette a törvény, hogy a védelem mindkét esetben kiterjed a *felszín alatti közegre* is. Ennek törvényi deklarálása azért volt különösen fontos, mivel a hosszú ideig fennmaradó környezetkárosítások többsége éppen a felszín alatti talajt, kőzetet, geológiai képződményeket és természetesen a talajvizeket és rétegvizeket érintette, érintheti.

Magával a *környezeti kár okaival és fogalmával* többen is, korábban is foglalkoztak. Kerényi Attila szerint „A Föld egyik legszennyezettebb lakókörnyezeteként tartják nyilván Felső-Sziléziát és Glogów környékét *Lengyelországban*. A vízben és a mezőgazdasági területekben egyaránt magas koncentrációban mutatható ki a *réz, cink, mangán, ólom* és több más fém.”⁵

Az akadémiai Környezetvédelmi és természetvédelmi Lexikon meghatározása szerint *környezeti kár* a hagyományos polgári jogi fogalmak szerint úgy értelmezhető, hogy „A környezeti kárfelelősség részeként a környezet igénybevétele, illetve terhelésével járó tevékenységgel v. mulasztással másnak okozott kárt kell megtéríteni. A felmerült kár keretein belül gyakran meg kell határozni a környezeti elemekben bekövetkezett kár mértékét, amelyre gyakran sajátos közgazdasági módszerek alkalmazhatók.”⁶

Bándi Gyula a környezeti kár fogalmának kifejtésekor a nemzetközi és a hazai bírói gyakorlat alapján rögzítette, hogy „... mindazokat a költségeket kell egybe számítani, amelyek az eredeti környezeti állapot helyreállításához szükségesek.” Az okozati összefüggés vizsgálatánál pedig megállapította: „A környezeti károk

⁵ KERÉNYI ATTILA: *Általános környezetvédelem*. Mozaik Oktatási Stúdió, Szeged, 1995. 106. p.

⁶ *Környezetvédelmi és természetvédelmi Lexikon*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2002. 624. p.

jellemző módon időben és térben egyaránt elhúzódóak, számos áttételen keresztül, számos károkozót és sokszor meghatározatlan körű károsultat érintenek.”⁷

Az előző megállapítás talán a probléma leglényegesebb elemét világította meg. Azaz a környezeti károk rendszerint valamilyen konkrét ingatlanhoz, ingatlanok csoportjához kapcsolódnak, és viszonylag hosszú ideig fennállhatnak. Ebből következik, hogy a károk felszámolásának időtartamára, főként a felelősség érvényesítésére jogszabályi biztosíték szükséges.

Amennyiben a környezeti károk kockázatait vizsgáljuk, megállapítható, hogy ugyan minden környezeti hatás, minden környezeti elem szennyezése előidézhethet károsodást, környezeti kárt, ezek közül jellemzően azonban a vízhez, a talajhoz, a felszín alatti közeghez kapcsolódóan beszélhetünk a kár *tartós* fennállásáról.

A környezetvédelmi törvény a környezetkárosodás fogalmát is meghatározta. A 4. § k) pontja szerint: „*környezetkárosodás*: a környezetnek vagy valamely elemének olyan mértékű változása, szennyezettsége, illetve valamely eleme igénybevételenek olyan mértéke, amelynek eredményeképpen annak természetes vagy korábbi állapota (minősége) csak beavatkozással, vagy egyáltalán nem állítható helyre, illetőleg, amely az élővilágot kedvezőtlenül érinti”. Ebből következik, hogy minden környezethasználat, igénybevétel elvezethet a környezet eredeti vagy természetes állapotának olyan változásához és mértékéhez, amikor már a károsodás tartós helyzetéről beszélhetünk. Nyilvánvaló, hogy a környezetkárosító tevékenységek ellen a törvényben meghatározott eszközökkel kell fellépni.

3.2. Bejegyzés és a tevékenység felülvizsgálata

Az 1995. évi LIII. törvény által bevezetett, a tartós károsodást érintő legfontosabb eszközök a környezetvédelmi felülvizsgálat és az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés.

A törvény sorrendben előbb a *bejegyzés* lehetőségét tárgyalja, mégpedig a környezet védelmének megalapozásáról szóló V. fejezetben. Ennek alapja, az, hogy a környezet állapotának vizsgálata, nyomon követése, az intézkedések megalapozása egzakt adatokat, információkat igényel. Az adatok kezelése, nyilvántartása lehet az egyik alapja minden további stratégiai, vagy konkrét lépésnek, közigazgatási vagy bírósági eljárásnak. A törvény 52. § (1) bekezdése szerint: „Jogerős hatósági vagy bírósági határozattal megállapított tartós környezetkárosodás tényét, mértékét és jellegét az ingatlan-nyilvántartásban fel kell tüntetni.”

A *környezetvédelmi felülvizsgálat* jogintézménye – a törvény egyik legfontosabb újítása – a környezetvédelmi igazgatásról szóló VII. fejezetben került szabályozásra. A 72. § (1) bekezdés előírása: „Az egyes tevékenységek környezetre gyakorolt hatásának feltárására és megismerésére, valamint a környezetvédelmi követelményeknek való megfelelés ellenőrzésére környezetvédelmi felülvizsgálatot (a továbbiakban: felülvizsgálat) kell végezni.” A törvény a továbbiakban a környezeti hatással járó tevékenység gyakorlóját, ha az nem ismert a művelet, technológia területé-

⁷ BÁNDI GYULA: *Környezetjog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2002, 215. p.

nek *tulajdonosát* tekinti érdekeltnek. Ebből következik, hogy mind a bejegyzés lehetősége, mind a felülvizsgálat elrendelése közvetlenül érintheti az ingatlantulajdonosok érdekeit.

A környezetvédelmi felülvizsgálat intézményének bevezetése fontos az egyes gazdasági tevékenységek környezetjogi feltételeinek esélyegyenlősége szempontjából. A korábban engedélyezett, vagy folytatott tevékenységekre a korábbi jogszabályi előírások vonatkoztak, a később engedélyezettek a későbbi, általában szigorúbb környezetvédelmi előírások. A gazdaság szereplőinek a környezeti feltételeket azonos elvek szerint kell betartania, különben mind a versenyegyenlőség, mind a környezet állapota sérülhetne. Ezért az utólagos felülvizsgálat, az engedélyezési szisztémával együtt hatékony jogi megoldás lehet a környezetkárosító tevékenységek korlátozására, megszüntetésére.

A felülvizsgálat elrendelésének megalapozottságát a környezeti veszélyeztetés esetén is indokoltnak tartotta a bíróság. A 2000-ben – már a 33/2000. (III. 17.) Korm. rendelet hatályba lépése után, de nem annak szabályai szerint, hanem a hulladékokra vonatkozó előírások megsértése miatt – indult eljárásban a veszélyes hulladékkal veszélyeztetették környezetet, a talajt és a felszín alatti vizet. A felülvizsgálat elrendelésének jogszerűségét a környezetvédelmi törvény 74. §-a alapozta meg.⁸

4. A jogalkalmazás kezdeti tapasztalatai

Az 1995. évi LIII. törvény hatályba lépése – 1995. december 19-e – tehát olyan jogalkotási és jogalkalmazási helyzetben történt meg, amikor a tartós környezeti kár tényének ingatlan-nyilvántartási bejegyzését már hatályos jogszabály írta elő, de részletes végrehajtási rendelet nélkül. Noha a törvényi előírás alapján bármely tartósnak bizonyuló környezeti kárra vonatkoztatni lehetett ezt az előírást, mint láttuk a gyakorlatban ennek elsősorban a hulladékok kezelése és a felszín alatti közeg veszélyeztetése, szennyezése körében volt igazi jelentősége.

A közigazgatási gyakorlat, a jogalkalmazás során azonnal felvetődtek konkrét kérdések a jogszabályhely alkalmazásának lehetőségeiről. A kérdések egy része *környezetvédelmi szakmai*, más része *eljárási jogértelmezési* jellegű volt.

A környezetvédelmi szakmai kérdések elsősorban arra vonatkoztak, hogy mely szennyezések és mikor tekinthetők tartós környezeti kárnak, milyen fizikai, térbeli kiterjedés sorolható ide és mikor lehetséges a már bejegyzett károsodás törlése. A már tárgyalt hulladékkezelési, felszín alatti veszélyeztetési, károsítási témakörök vizsgálatánál – eltérő jogszabály rendelkezés hiányában – a hatóságok általában azt tekintették tartós környezeti kárnak, amely ügyben lelt már az eredetileg előírt mentesítési határidő és a kötelezett nem, vagy többszöri halasztásra, felszólításra sem tett eleget a jogerős közigazgatási határozatnak. Ebben a körben elsősorban a

⁸ GELLÉRTHEGYI ISTVÁN: *Környezetvédelmi döntvénytár 1995–2001.* hvg orac, Budapest, 2002, 131. p.

különböző gazdálkodó szervezeteknél fennmaradt hulladékok, főként a veszélyes hulladékok, illetve a régi, rendszerint használaton kívül helyezett üzemanyag tárolók jelentették a legfőbb környezeti kockázatot.

Előfordult azonban olyan eset is, amikor az önmagában nem veszélyes, ipari, termelési hulladék deponálása más környezeti okból vált veszélyessé. Egy vidéki város iparterületén mezőgazdasági eredetű hulladékot halmoztak fel jelentős mennyiségben – 100 ezer tonnát elérő mértékben – az üzem nyitott területén. A termelés megszűnése, az eredeti gazdálkodó szervezet felszámolása azt idézte elő, hogy lényegében őrzés, kezelés nélkül maradt évekig a hulladék. Az anyag nyári időszakban több alkalommal kigyulladt. Tűzoltósági és környezetvédelmi hatósági beavatkozásra került sor. A folyamat során viszonylag hosszabb időn keresztül légszennyezés következett be. Valószínűsíthető volt a depónia alatti talaj, felszín alatti közeg szennyeződése is, részben a csapadék, részben az oltási víz okozta szennyező anyag bemosódás miatt. A hatóság a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetet kötelezte a hulladék ártalmatlanítására. A hulladék ártalmatlanítása a többször módosított határidőre sem történt meg, ezért a hatóság a környezetvédelmi törvény 52. §-a alapján, tehát nem közvetlenül a felszín alatti szennyezés lehetsége miatt rendelte el az ingatlan-nyilvántartási bejegyzést.

Az intézkedés megalapozottságát mutatja, hogy a hulladék ártalmatlanítása a gazdálkodó szervezet felszámolása alatt nem történt meg. A felszámolást követően a terület tulajdonjogáról több évig elhúzódó jogvita alakult ki. A jogerős döntés eredményeként három természetes személy lett az ingatlan tulajdonosa. Számukra a hulladék-ártalmatlanítási kötelezettség az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés következtében tulajdonosi kötelezettséggé vált. (A felek nem állapodtak meg eltérő megoldásban). Az ügy azzal zárult, hogy a tulajdonosok engedéllyel rendelkező hulladékkezelőnek adták át a nagymennyiségű hulladékot. Az ezt követően készült talajvizsgálatok végül nem jelezték a felszín alatti közeg határérték feletti szennyeződését.

Ebben az időszakban, az 1995-től 2000-ig terjedő évek során kellett a területi felügyelőségeknek foglalkoznia a szénhidrogén származékokkal megvalósult környezeti károsodások speciális fajtájával, az ún. „olajszökítési” ügyekkel. Az olajszökítés – túl a cselekmény büntetőjogi vonatkozásain – általában jelentős környezeti kockázattal járt. A gyakran kellő szakértelem és a megfelelő technikai feltételek nélkül végrehajtott manipuláció során környezetszennyezések történtek. A szennyezések leggyakrabban a kezelt olajjal, illetve a háztartási tüzelőolaj jelzésére szolgáló színezék eltávolítása során kikerült savgyanta hulladékokkal történtek meg.

Az időszak másik jellemző ügytípusa a privatizációval, a csőd- és felszámolási (végelszámolási) eljárásokkal hozható összefüggésbe. A csőd- és felszámolási eljárások időbeli elhúzódása gyakran megnehezítette a területek rendezését, a fennmaradt környezetvédelmi kötelezettségek teljesítését, a környezeti terhek rendezését.

„.... a külföldi és hazai befektetőknek gyakran »örökölt« környezeti kockázattal került birtokába a privatizált vagyon.”⁹

A *felszámolási eljárások*, a *végelszámolások* során fennmaradó környezetvédelmi kötelezettségek, környezeti terhek sorsát jogalkotási folyamat zárta le. A privatizáció kezdeti problémái, tapasztalatai, a környezetvédelmi hatóságok jogalkalmazási nehézségei segítették elő, hogy – még a már elfogadott új környezetvédelmi törvény hatályba lépését megelőzően – elkészüljön a 106/1995. (IX. 8.) Korm. rendelet. A kormányrendelet részletezte a gazdasági szereplőknek a végelszámolás, felszámolás során szükséges adatszolgáltatási és nyilatkozattételi kötelezettségeit. A jogszabály a nyilatkozat elmaradásának esetére, továbbá a hatóságok rendelkezésére álló és környezeti károkra utaló adatok ismeretének esetére lehetővé tette a felszámolási, végelszámolási eljárás alatt álló üzem állapot felülvizsgálatának elrendelését is. A jogszabály előírta, hogy a hatóságok a nyilatkozatot, vagy az állapot felülvizsgálatot határozattal zárják le. Ennek célja és következménye, hogy a gazdasági tevékenység megszűnése, változása után is jogilag rendezett keretek között folytatódjon a környezetvédelmi tevékenység.

Ugyanebben az időszakban jelentkezett az első, országos kármentesítési feladatok sorában a volt szovjet laktanyák és gyakorlóterek környezeti problémáinak a felszámolása, a fennmaradt szennyezések megszüntetése. A témakörök kormányzati szintű intézkedést igényeltek, ezért több kormányhatározat is született. Az Országos Környezeti Kármentesítési Program (továbbiakban: OKKP) elfogadása a 2205/1996. (VII. 24.) Korm. határozattal történt meg.

Az ismertetett ügyekben tehát központi, minisztériumi szintű intézkedések születtek az állami kötelezettség, felelősség körébe tartozó környezetkárosodások rendezésére. Területi szintű intézkedésekre azokban az ügyekben került sor, ahol a már bekövetkezett tartós környezeti károk megszüntetése csak több év során vált lehetségessé. A törvény rendelkezése az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés lehetőségéről viszonylag hatékonyan segítette elő a kármentesítések teljesítését – végrehajtási rendelet hiányában is.

A jogalkalmazás *eljárási jellegű* kérdései közé tartoztak a törvény előírás alkalmazhatóságának időbeli részletei. Felmerült például, hogy a bejegyzést lehetővé tevő 1995. évi LIII. törvény hatályba lépési idejének milyen jelentősége van a megelőző közigazgatási eljárásokra. Részletesebben szólva az a kérdés, hogy magának tartós környezeti kárnak a megállapításával járó eljárásnak kellett-e a törvény hatályba lépése után indulnia, avagy elegendő-e ha a tartós környezeti kárt megállapító határozat keletkezett a hatályba lépés után (és persze jogerőre emelkedett). A dilemma azért merült fel, mivel sok megoldatlan hulladékkezelési ügyben volt teljesítésre váró határozat. A jogalkotói értelmezés és az ezt követő hatósági gyakorlat azt eredményezte, hogy a hatóságok a törvény *hatályba lépése után* indult eljárásokban kezdték el az ingatlan-nyilvántartási bejegyzések alkalmazását.

⁹ DÓCSNÉ BALOGH ZSUZSANNA: Az önkormányzati kármentesítési alprogram jogi eljárási folyamatait és gazdasági feltételeit, megoldási lehetőségeit tartalmazó eljárási metodika. *KvVM Kármentesítési Füzetek*, 8. 2002, 13. p.

A kezdeti időszakban viszonylag kevés ügy zárult le önkéntes teljesítéssel. Az ilyen jellegű ügyek elsősorban a már privatizált üzemek új tulajdonosainak továbbértékesítési ügyeinél jelentkeztek. A felszámolók és végelszámolók körében is egyre gyakrabban látták be, hogy a megszűnt gazdálkodó szervezet ingatlan vagyonának értékesítése sokkal hatékonyabb, ha előbb rendezik a környezeti károkat. A gyakorlat kialakította azt a megoldást, hogy az ügyfél törlési kérelmét a hatóságok általában helyszíni szemlén, gyakran talaj, talajvíz mintavétellel ellenőrizték és csak ezt követően, amikor egzakt bizonyítékok támasztották alá a kármentesítés befejezését tettek intézkedést az ingatlan-nyilvántartási törlésre. A termelési, ipari, tehát nem veszélyes hulladékok esetében a hatóságok általában elfogadták az engedéllyel rendelkező hulladékkezelők átvételi, szállítási bizonylatait is a mentesítés alapjául. Az Országos Környezetvédelmi Főfelügyelőség kezdeményezésére a területi szervek kialakították az együttműködést és értesítést is a hulladékok más területi szerv illetékességi területére történt elszállításának – meglehetősen gyakori – eseteire nézve. Ez lehetővé tette – még a 2000. évi XLIII. törvény, a hulladékgazdálkodási törvény hatályba lépése előtt – hogy a keletkezett, a kezelt és ártalmatlanított, vagy e célra átadott hulladékok sorsa, teljes „életútja” nyomon követhető maradjon.

5. Az ingatlan-nyilvántartás változásai

A tartós környezeti kár környezetvédelmi jogban történő szabályozása 1995-ben sajátos helyzetben „érte” az ingatlan-nyilvántartást. Amíg tehát a környezetvédelem általános szabályait már *törvény* tartalmazta, addig az ingatlan-nyilvántartásra *törvényerejű rendelet* és annak végrehajtási rendeletei tartalmaztak anyagi jogi és eljárási jogi előírásokat. Ebből a tényből, továbbá az alkotmányos előírásokból adódott, hogy a gyakorlatban a törvényi előírásoknak meg kellett előznie az alacsonyabb szintű jogszabályi rendelkezéseket.

A többször módosított 1972. évi 31. számú törvényerejű rendelet az ingatlan-nyilvántartásról hosszú évtizedekre meghatározta hazai jogunkban a nyilvántartás adatait, az oda bejegyezhető jogok és tények körét. 1995-ben a környezetvédelmi törvény hatályba lépésekor a törvényerejű rendelet 7. §-a sorolta fel az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezhető tényeket. E sorban *nem szerepel* a tartós környezeti kár ténye és mértéke.

Amennyiben az egyes tényekre vonatkozó előírásokat sorra vesszük, kínálkozna néhány a környezeti kárra utaló megoldás, például a b) pontban a „jogszabályon vagy bírósági ítéleten alapuló tulajdoni korlátozás”, vagy a g) pontban „az ingatlan jogi jellege”. Az ingatlan-nyilvántartási szakkifejezések elemzése után azonban arra a következtetésre juthatunk, hogy ezek az előírások más célt szolgáltak. A tartós környezeti kár ugyanis – miközben érdemi tulajdoni korlátozás – ennél több: a használat lehetőségét is korlátozhatja, hiszen a károsodott területet – még a mentesítés végrehajtása után sem – lehet majd használni például lakóterület, vagy gyer-

mekintézmény céljára, akár évtizedekig. Másrészt a tartós környezeti kár nem elsősorban az ingatlan jogi jellegét, hanem annak *környezetvédelmi helyzetét* jellemző tény, tehát ez a meglévő jogcím sem fedi pontosan azt, amit a jogalkotó a tartós környezeti kár intézményével elérni kívánt.

Az előzőek miatt, igaz elvétve, de előfordult, hogy egyes földhivatalok megtagadták az ingatlan-nyilvántartási bejegyzést, arra hivatkozva, hogy az erre vonatkozó hatályos ingatlanjogi jogszabályok nem tartalmazzák a tartós környezeti kárt, mint a bejegyzés alapjául szolgáló jogcímet. Kétségtől az érintett földhivataloknak a jogszabályi hierarchia alkotmányos előírásai alapján kellett volna eljárniuk – mint ahogy ezt a földhivatalok többsége tette – és a környezetvédelmi törvény alapján eljárva teljesíteni kellett volna a bejegyzést. Az eset természetesen az ügyfelek tudtával történt. Ez a körülmény is jelzi, hogy a közigazgatás iránti bizalom a hatóságok nem kellően hatékony együttműködése esetén is sérülhet.

A vázolt jogszabályi helyzet, háttér ismeretében a jogalkalmazóknak kellett kialakítani azt a gyakorlatot, amely lehetővé tette a környezeti kárral kapcsolatos ügyek megnyugtató lezárását. Olyan kérdésről van szó, amelyben két jogalkalmazónak, a regionálisan szervezett környezetvédelmi hatóságoknak és a megyék szerint kialakított földhivataloknak kellett együttműködni. A földhivatalok által folytatott ingatlan-nyilvántartási eljárások első fokú közigazgatási szerve a körzeti földhivatal. Ebből következik, hogy a felügyelőségek több száz körzeti földhivattal kerültek jogalkalmazói kapcsolatba a környezetvédelmi törvény idézett rendelkezésének végrehajtása során.

A környezetvédelmi hatóságok illetékességi területe a vízgyűjtő területek szerint alakult ki, emiatt illetékességi területeik több megye közigazgatási területére terjedtek (terjednek) ki. A tartós környezeti kár bejegyzésével összefüggésben 1995. december 19-e és 2000. január 1-je között meglehetősen eltérő gyakorlat alakult ki felügyelőségek és földhivatalok között a bejegyzés alaki és tartalmi kérdéseiben.

Az időszak elején a földhivatalok többsége a jogerős környezetvédelmi közigazgatási határozat megküldése után megkezdte a bejegyzéssel összefüggő földhivatali eljárást. Amennyiben a környezetvédelmi hatóság az alaphatározaton túl – az 1957. évi IV. törvény előírásainak megfelelően – elsőfokú határozatot hozott a bejegyzés iránti megkeresésről, úgy további kérdések merültek fel. Mennyiben tekinthető ez érdemi határozatnak, befolyásolhatja-e az e határozat elleni esetleges jogorvoslati kérelem magát a bejegyzési eljárást vagy sem stb.

A gyakorlatban többféle megoldás, probléma merült fel. Előfordult, hogy az ingatlan tulajdonosa, vagy a kármentesítés kötelezettje e határozat ellen lépett fel a környezetvédelmi közigazgatási eljárásban. Előfordult, hogy az érintett települési önkormányzat az eljárásnak ezen a pontján került érdek összeütközésbe – látszólagos érdek összeütközésbe persze – a környezetvédelmi hatósággal. Ez olyan esetben fordulhatott elő, amikor a szennyezés kiterjedése önkormányzati tulajdont – közterületeket, vagy helyi üzemet, szolgáltató céget – is érintett. Általános tapasztalat, hogy a hatóságok végül nem tekintették ezeket a határozatokat az alapügy

szempontjából érdemi döntésnek, így az esetleges jogorvoslati kérelmek nem befolyásolhatták a bejegyzés végrehajtását.

Annak érzékeltetésére, hogy milyen súlyos érdeksérelmet okozhat a bejegyzés kezdeményezése, hivatkozom egy több ingatlant és több gazdálkodó szervezetet érintő ügyre. Az eljárás egy közlekedési szolgáltató céggel szemben folyt, amely a környezeti kár, a felszín alatti szénhidrogén szennyezés elhárításában, a mentesítésben jogkövető magatartást tanúsított. Az eljárás már a 33/2000. (III. 17.) Korm. rendelet szabályai szerint folyt, és amikor elkészült a kármentesítési terv, világossá vált: a mentesítés hosszú ideig elhúzódhat. A környezetvédelmi hatóság a tartós környezeti kár tényéről és mértékéről rendelkezett. E határozat jogerőre emelkedésekor – külön határozattal – pedig megkereste a körzeti földhivatalt a bejegyzés céljából. A határozatok ellen senki sem fellebbezett, a települési önkormányzat azonban meglehetősen ellentmondásos helyzetbe került: a szennyezéssel érintette ingatlanok egyikén önkormányzati tulajdonban lévő és értékesítés alatt álló üzem volt. Az ügyet – mediáció – azaz közvetítés oldotta meg: A kármentesítésre kötelezett felgyorsította a mentesítést, határérték alá szorította a szennyezés mértékét, a környezetvédelmi hatóság pedig visszavonta saját, bejegyzést kezdeményező alaki határozatát, tehát nem a tartós környezeti kárra vonatkozó érdemi döntését. Ez azt bizonyította, hogy a bejegyzés lehetősége hatékony eszköz a kármentesítés végrehajtására.

Az ingatlan-nyilvántartási eljárások vonatkozásában az időszakra még egy fontos körülményről kell szólni. Ismert tény, hogy az 1990-es években, különösen annak első felében a privatizáció, a kárpótlás és a gyors tulajdonos változások következtében rendkívüli mértékben megnőtt a földhivatalok munkaterhelése. Ez kihatott a környezeti károk bejegyzési eljárásaira is. Így fordulhatott elő, hogy egyes településeken néhány hét alatt, míg másutt csak több hónapos késéssel történt meg a bejegyzés. Ez a körülmény súlyosan befolyásolta az esélyegyenlőséget és hátráltathatta a környezeti terhek rendezését is.

A földhivatalokkal kapcsolatos jogalkotás fontosságára többen is felhívták a figyelmet. Ahogy Tóth Lajos – a budapesti késéseket elemezve – megállapította: „A földhivatalokkal szemben tehát országos bizalomvesztés alakult ki.”¹⁰ A hivatkozott tanulmány is rögzítette az időszakban kialakult jogalkotási törekvéseket.

Más vonatkozásban hívta fel a figyelmet a termőföld használatával kapcsolatos környezeti kérdésekre Bobvos Pál. A hazai gyakorlat legfőbb tapasztalata az 1990-es évek első felének szövetkezeti típusú földhasználatára. Ez gyakran a magántulajdonban lévő területeken valósul meg. Számos más kérdés rendezetlensége mellett a szövetkezetekkel kapcsolatos okok rendszerét vizsgálva rögzítette, hogy „...nyomasztóvá váltak a környezeti károsodások”.¹¹ Nyilvánvaló, hogy a szövetkezeti földhasználatok rendezését is szolgálta a bejegyzés szabályozása.

¹⁰ TÓTH LAJOS: *Agrárjogi tanulmányok*. SZTE ÁJK, Szeged, 2005, 136. p.

¹¹ BOBVOS PÁL: A mezőgazdasági szövetkezetek magántulajdonon alapuló földhasználatára. *Acta Jur. et Pol.*, Szeged, 2003, Tom. LXIII. Fasc. 4. 11. p.

Az ingatlan-nyilvántartás egész rendszerét újrafogalmazta és szabályozta az 1997. évi CXLI. törvény. E jogszabály egyrészt újból megállapította a nyilvántartásba bejegyezhető tények körét, másrészt hatályon kívül helyezte a korábbi szabályokat, így az 1972. évi 31. számú törvényerejű rendeletet. Huszonöt év után tehát a magyar ingatlanjog alapkérdéseit magas szintű jogszabály rendezte, összhangot teremtve egyben a környezetvédelmi törvény vonatkozó előírásaival.

A törvény 17. §-a részletezi az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezhető tényeket. A telekalakítás, az építés-bontás tényeinek bejegyzési jogcímeit követően, a jogszabályhely k. pontja szerint jegyezhető fel a „jogerős hatósági vagy bírósági határozattal megállapított tartós környezetkárosodás ténye, mértéke és jellege”.

Az új szabályozás jelentősége abban is megnyilvánul, hogy tartalmazza a bejegyzéshez szükséges anyagi és eljárási feltételeket. A környezetvédelmi közigazgatási határozat, mint közokirat és a bíróság ítélete a törvény 30. § (1) bekezdésében foglaltaknak felel meg. Különösen fontos az alakiságok törvényi szabályozása a tartós környezeti kárra vonatkozó ingatlan-nyilvántartási bejegyzés *módosítása, törlése* esetén. Mindenki számára fontos, hogy nem elegendő például egy ügyféli kérelem, egy nem akkreditált intézmény által kibocsátott vizsgálati eredmény, vagy egy esetleg hiányos tartalmú hulladékszállítási bizonylat. Azt lehet megállapítani, hogy a magyar ingatlanjog 1997. évi reformja – bár hagyott hátra továbbgondolást érdemlő kérdéseket – érdemben hatott a tárgyalt téma a környezeti károk szabályozására és gyakorlatára egyaránt.

Nem az *ingatlanjog* része, de a téma jogszabályi rendszeréhez tartozó és fontos szabály a környezeti követelmények érvényesítése a településrendezésben. Nyilvánvaló, hogy a tartós környezeti kár következtében degradálódott, hosszú időre sérült területeket csak korlátozottan lehet használni. Amíg az ingatlan-nyilvántartás szabályozása és a környezetjog a tények, a bekövetkezett károk területén javítja a környezeti érdekek érvényesítését, addig a területfejlesztés előírásai hosszabb távon segíthetnek. Az országos településrendezésről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 3. § (3) bekezdésének 2. pontja írja elő, hogy a településszerkezeti tervnek kötelező munkarésze a környezetalakítási javaslat. Tekintettel arra, hogy e javaslatnak környezeti értékelést is kell tartalmaznia, megvan annak is a jogszabály háttere, alapja, hogy az esetleg tartósan károsodott területek *funkcióváltásánál* kiemelt hangsúlyt kapjon a környezeti érdekek képviselője.

6. A felszín alatti közeg védelmének szabályozása

6.1. Általános kérdések

A tárgyalt témakör tekintetében lényegesen új helyzet állt elő a 33/2000. (III. 17.) Korm. rendelet elfogadásával. „A felszín alatti vizek minőségét érintő tevékenységekkel összefüggő egyes feladatokról” szóló kormányrendelet a jogalkalmazás és a végrehajtás számára egy sor, a jogszerűséget és a szakmai megalapozottságot

eredményesen segítő új megoldást hozott. Ezek közül a legfontosabb, hogy megteremtette a tartós környezeti kár fogalmának részletes jogi kereteit, meghatározta a felszín alatti közeget szennyező vagy veszélyeztető anyagok, az ún. „kockázatos anyagok” körét és meghatározta a határértékek megállapításának jogszabályi kereteit, eljárási és szakmai garanciáit.

Különös jelentősége a jogszabálynak a tartós környezeti kár bejegyzésével összefüggő környezetvédelmi hatósági eljárás elemeinek meghatározása, az intézkedések érintettjeinek rögzítése és a törléshez szükséges környezetvédelmi hatósági eljárás, intézkedés pontosítása.

A környezet védelmének megalapozása, a bekövetkezett szennyezések tényadatainak rögzítése, továbbá a kockázatos anyagokkal összefüggő tevékenységek előzetes engedélyezési eljáráson történő „átvezetése” érdekében szintén hatékonnak bizonyult az új jogszabály. Arányait tekintve országosan is a hatóságoknak általában a korábban bekövetkezett szennyeződések feltárása, adatainak begyűjtése és feldolgozása jelentette a legnagyobb feladatot.

A 33/2000. (III. 17.) Korm. rendelet mindenek előtt egy látszólagos hatásköri problémát oldott meg. A környezetvédelmi felügyelőségek és a vízügyi hatóságok 1990. december 1-jei szétválasztása után egyes területeken jogértelmezési problémát jelentett a felszín alatti vizek hatósági hatásköre. A felszín alatti közeg környezetvédelmi kérdéseiről szóló kormányrendelet egyértelműen a környezetvédelmi felügyelőségeket jelöli meg eljáró hatóságként. A cél kifejezetten a felszín alatti vizek terhelésének mérséklése, a szennyezés megelőzése és a már bekövetkezett, határértéket meghaladó szennyezettség vagy károsodás csökkentése, megszüntetése.

A jogszabály meghatározza azokat az alapfogalmakat, amelyek igazi újdonságot jelentettek a környezethasználóknak és a hatóságoknak egyaránt. Különösen a „kockázatos anyag” fogalmának jogszabályi szintű bevezetése jelzi a paradigma-váltást. A természettudományos kutatások ilyen léptékű hatása a környezetjogra korábban nem volt jellemző. Az esetleges jogviták elkerülésére azonnal le is szögezi, hogy „minden olyan emberi tevékenységből származó anyag...”. Azaz a fő hangsúly az emberi beavatkozáson van.

A gyakorlati tapasztalatok birtokában a szabályozásból még kiemelem a *kármentesítés, a tartós környezeti kár és az adatszolgáltatás* szabályozását. A jogszabály a már bekövetkezett szennyeződések, károk megszüntetésére a 3. § 22. pontjában részletezi a kármentesítés *tartalmi elemeit*. Eszerint: „*kármentesítés*: műszaki, gazdasági és igazgatási tevékenység és intézkedés a veszélyeztetett, szennyezett, károsodott felszín alatti víz, illetőleg földtani közeg megismerése, illetőleg a szennyezettség, károsodás mértékének csökkentése, megszüntetése, továbbá utóellenőrzése érdekében a környezetvédelmi célok érvényesítésére, a köz érdekében”. Fontos, a gyakorlatban kissé nehezen érvényre jutó jelző, hogy a kármentesítés *gazdasági* tevékenység is, azaz igen nagy jelentősége van annak, hogy milyen költség-haszon következményekkel jár a beavatkozás. Alá kell húzni még a környezetvédelmi célokat és a közérdeket. Ezek lennének tehát a „vezérlő elvek”.

6.2. Adatszolgáltatás, tárgyi hatály

A jogszabály hatályának négy éve alatt a legtöbb vitát kétség kívül az adatszolgáltatási kötelezettségek váltották ki. Az érintett környezethasználóknak alap, részletes és éves adatlapot kellett kitöltenie meghatározott esetekben. Az adatlapokon feltett kérdések mennyisége, szakmai jellege a gyakorlatban szükségessé tette, hogy az üzemeltetők – a technológiák ismerői – és a környezetvédelmi szakértők rendszeresen konzultáljanak. Az esetleges viták lezárására a jogszabály lehetővé tette, hogy a felügyelőség kötelezze az üzemeltetőt az adatszolgáltatásra – nyilván a rendelkezésére álló adatok alapján.

A rendelet 29. §-a tartalmazza a követendő eljárási elemeket a tartós környezeti károsodás esetére. A (2) bekezdés szerint: „A felügyelőség a tartós környezetkárosodás tényét a tényfeltárási eredmények alapján, a károsodás mértékének meghatározásával, hatósági határozatban állapítja meg, ha... a terület területhasználatnak megfelelő környezeti állapot 4 éven belül nem érhető el.”

A már hatályon kívül helyezett szabályozásból a négy éves intervallum érdemel figyelmet. Mivel ez a körülmény a tényfeltárási elkészülte után derül ki, valójában a szennyezés, károsodás felfedezésétől, a tényfeltárási elvégzésének sikeres kikényszerítéséig terjedő – esetenként több évig tartó – időszak nem számít bele a négy évbe. Így fordulhat elő az a körülmény, hogy egyes nagy szennyezések tényleges mentesítése elhúzódik, de mégsem kell bejegyezni a tartós környezeti kárt, mert négy év alatt végül mégis csak befejezik a mentesítést. Meg kell említeni, hogy a jogszabály vezette be a felszín alatti szennyezés miatti különös bírságot is, mint szankciót.

Jeleztem már, hogy a kormányrendelet végrehajtása során a környezethasználók körében komoly fenntartások, olykor kiélezett szakmai viták fogadták a követelmények érvényesítéseinek hatósági aktusait. Az adatszolgáltatás mellett az IPPC-irányelvhez kapcsolódó környezetvédelmi felülvizsgálatok elrendelésének módja is vitákat váltott ki, erről korábban már az Európai Jog c. folyóiratban kifejtettem a véleményemet.¹² Az adatszolgáltatásokkal érintettek körének meghatározási módja – például az állattartók esetében – kellő részletezettség hiányában olykor eltérő jogértelmezéshez vezetett.

A KvVM és háttérintézményei a jogszabály végrehajtása során kiemelt segítséget nyújtottak a területi szervezeteknek a végrehajtáshoz. Részben a jogalkalmazói tapasztalatok, részben az európai jog változása nyomán azonban mégis szükségessé váltak jogszabály módosítások.

Magyarország 2004. május 1-jétől az Európai Unió teljes jogú tagjává vált. Ennek a ténynek a vízzel kapcsolatos európai közösségi intézkedések végrehajtására is következményei lettek. Egyrészt figyelembe kellett venni a Víz Keret Irányelv által bevezetett követelményeket, másrészt indokolttá vált pontosítani, a hazai kö-

¹² MIKLÓS LÁSZLÓ: Környezetjogunkról a gyakorlat tükrében. *Európai Jog*, 2003/4. 27. p.

rülményekhez igazítani az előírásokat. Ezt a jogalkotó végül nem jogszabály módosítással, hanem új kormányrendelettel oldotta meg.

A 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 2004. augusztus 4-től hatályos. A korábbi szabályozástól történt eltérések elsősorban a határértékek megállapításával és azok értelmezésével kapcsolatosak. E vonatkozásban az új végrehajtási rendelet részletesebb és tartalmazza a jogalkalmazók által kezdeményezett pontosításokat is. Ezek sorából az *időszakos vízfolyás* fogalom meghatározását emelném ki. A rendelet 3. §-a 17. pontja szerint: „időszakos vízfolyás: olyan állandó vízhozammal, illetve vízborítással nem rendelkező vízfolyás (így különösen ér, patak, belvízcsatorna), amely időszakosan kiszárad tisztított szennyvíz, illetve használt víz bevezetése nélkül”.

Íme, a magyar vízjog egyik fontos tárgyi elemét képező fogalom a környezetjogban szabályozva! A magyar vízföldrajzi sajátosságokat figyelembe vevő rendelkezésről van szó. Végre a jog odafigyel a belvízcsatornák, vízfolyások „népi” elnevezéseinek jelentésére. A Dél-Alföldön, a csekély lejtési viszonyok miatt olyan elnevezések vannak használatban a mai napig, mint „Száráz-ér, Csorgó” stb. Ezek jól kifejezik azt a természetes állapotot, hogy az évnak csak bizonyos időszakaiban beszélhetünk vízzel borítottságról. Mindez lényegesen, alapvetően befolyásolhatja, hogy az emberi tevékenység okozhatja-e csatornák medrének felszín alatti szennyezését, károsodását, vagy sem.

A kormányrendelet részletesen szabályozta a szennyezettség megállapításához szükséges mintavételek, vizsgálatok legfontosabb követelményeit. Ezt az egységes jogalkalmazás igénye, a szakmai megalapozottság is igényelte.

6.3. Az engedélyek

Az új rendelet is engedélyköteles eljárásokról szól. Pontosítja a korábbi rendelkezéseket. Egyértelműbbé vált a felszín alatti közeg használatának környezetvédelmi engedélyezése és ennek a vízjogi engedélyezéssel való kapcsolata. Az engedélyezés előírásai mindazonáltal önálló eljárást tételeznek fel. Ennek átgondolása, esetleges továbbfejlesztése különösen azért lenne indokolt, mert 2005. január 1-jétől létrejött az egységes zöld hatóság. Tizennégy év után újra együtt, egy szervezetben integrálódott a vízügyi és a környezetvédelmi szervezet, kiegészülve a természetvédelmi hatósági hatáskörökkel. Az engedélyezési, adatszolgáltatási szisztémák egységes, integrált megvalósítása külön tanulmányt igényel, e helyütt csak jelzem, hogy ez a rendelet sem oldott fel minden (vélt) ellentmondást.

Az engedélyek kiadásának alapfeltétele, hogy a tevékenység átmenetileg sem veszélyeztetheti a környezeti célkitűzések elérését, a vízgyűjtő-gazdálkodási tervben megállapított intézkedések megvalósítását. A felszín alatti víz kivétele nem ivóvíz minőségű célra csak kivételesen engedhető meg. Nem végezhető a felszín alatti vizeket és a víztartók fedőrétegeit veszélyeztető vízimunka. Engedélyköteles: szennyező anyag elhelyezése, földtani közegbe történő közvetlen, vagy közvetett bevezetése, beleértve az időszakos vízfolyásba bevezetést is.

Az engedélyek főbb típusai:

- a felügyelőség környezetvédelmi engedélye, környezetvédelmi működési engedélye;
- a felügyelőség vízjogi engedélye;
- a felügyelőség szakhatósági állásfoglalásával más hatóság által kiadott engedély.

6.4. Az officialitás érvényesülése a kármentesítési eljárásban

Az engedélyezés mellett az új rendelet is részletezi a már bekövetkezett szennyezések, károsodások esetén követendő eljárásokat, továbbá rendelkezik az Országos Környezeti Kármentesítési Programról. Mindkét jogszabály rögzítette – a környezetvédelmi törvény alapján – a bekövetkezett szennyezések esetén szükséges eljárásra vonatkozó kötelezettségeket és szabályokat. Ebben tehát az *officialitás elvének* közvetlen érvényesülése figyelhető meg. A kármentesítés – egyenként és együtt is megismételhető – szakaszai:

- tényfeltárás (felderítő, vagy részletes vizsgálat),
- műszaki beavatkozás,
- az előző szakaszokban és azokat követően monitoring.

Tárgyunk szempontjából, a tartós környezeti kár meghatározása szempontjából a jogszabály nem tartalmaz túl sok új elemet. A legfontosabb, amit ki kell emelni, hogy az időtartam a tényfeltárási záró-dokumentáció elfogadásától számított öt évre emelkedett, a korábbi négy év helyett. E rendelkezés érvényesíthetőségéről, indokoltságáról 2004 novemberében kikérték a jogalkalmazók, a területi felügyelőségek hatósági vezetőinek a véleményét. Érdekes tapasztalat volt, hogy a jogalkalmazók egy része a négy éves intervallumot, egy része az ennél szigorúbbat, három évet javasolt volna. A jogszabályi előírás igazodik az általános elévülési időtartamhoz. Az előző fejezetben részletezett körülmény – a kivizsgálás és a tényfeltárás időbeli elhúzódása – indokolttá tenné a három éves periódus alkalmazását.

A rendelethez kapcsolódó végrehajtási szabályok fontos eleme, hogy milyen szennyező komponensekre és milyen időbeli vonatkozásokra kell lefolytatni az akkreditált mintavételeket és vizsgálatokat. Ennek fontosságát akkor érthetjük meg, ha figyelembe vesszük: Magyarországon az utóbbi évtizedek során jelentősen megváltozott az energiahordozók összetétele, tárolásának műszaki-biztonsági követelményrendszere és mindezek tanúsításának módja. A bizonyítási eljárásokban a környezettudományi módszereknél majdhogynem „környezetrégészi” vizsgálatokat és kutatásokat kell végezni a felelősség pontos és arányos megállapítása céljából.

Ennek jelentőségét a 33/2000. (III. 17.) Korm. rendelet és a 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet legfontosabb, leglényegibb különbsége támasztja alá. A régi szabályozás szerint, ha a tevékenység folytatója ismeretlen, vagy jogutód nélkül megszűnt, és a szennyező tevékenység a környezetvédelmi törvény hatályba lépése *előtt* (megelőzően) történt, akkor a kármentesítésre az állam köteles. A szabályozás következtében a gyakorlatban egyesek abban váltak érdekeltté, hogy a szennyezés

miatti felelősség, a kármentesítés olykor tetemes összegének biztosítása az államra háruljon.

A 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendeletről ez a mondat teljes egészében kimaradt, helyette a szabályozás visszakanyarodik az egyetlen helyes megoldáshoz, a környezetvédelmi törvény felelősségi klauzulájához. Különösen fontos, hogy a környezeti kárért fennálló felelősséget a terület tulajdonjogának megszerzésével az új tulajdonos átvállalja, de ezt egyéb módon – például szerződéssel – is megteheti. Mindez az 1995. évi törvény objektív felelősségen alapuló rendelkezéseinek az időtállóságát bizonyítja, egyben bezárni látszik a „régiből” szennyezésekre vonatkozó forgalmi és más adatok elhallgatásával elfordult visszasságok „kiskapuit”.

A környezetjogi szabályozás szemelvény jellegű áttekintése mellett nem szabad figyelmen kívül hagyni a más jogágak körében történő, de e témakörre is hatással bíró szabályozásokat sem. A környezeti károk jelentős része az üzemanyagok helytelen tárolása, kezelése során a rövidebb-hosszabb ideig tartó szénhidrogén kiáramlásokkal, talajba, talajvízbe jutásával kapcsolatos. E körben ezért célszerű egybevetni a vizsgálati eredményeket az energiahordozókra vonatkozó jogszabályi előírásokkal. A régi szennyezések feltárása, bizonyítása körében jelentősége lehet például annak is, hogy a vizsgált szennyező anyagok körében van-e ólom, amelyet ma már nem lehet az üzemanyagokhoz keverni. A 71/1995. (XII. 26.) IKM rendelet 1. §-a (3) bekezdése (ennek 1998-as módosítása) kimondta: *„Ólmozott motorbenzint a belföldi közúti közlekedésben motorhajtó anyagként felhasználni nem szabad.”* Ez a rendelkezés tehát kizárja a korábbi állami felelősségre hivatkozás lehetőségéből mindazokat az üzemanyag kezelőket, akiknél a szennyezés 1999. IV. 1-je után következett be.

Az új rendelkezések jóval részletesebben tartalmazzák azokat a műszaki, okirati és eljárási elemeket, amelyek a tartós környezetkárosodás bejegyzéséhez szükségesek. Meg kell határozni a talajt, a földtani közeg, a felszín alatti víz, vagy mindkettő együttes károsodásának mértékét és tényét, a szennyező anyagok megnevezését és mértékét (koncentrációját). Meg kell határozni a tartós környezetkárosodással összefüggésben elrendelt korlátozásokat, a célállapotot, annak a konkrét helyszínre megállapított határértékét, a földterület nagyságát, többféle szennyeződés esetén valamennyi elemét.

Az új jogszabály hatályba lépése óta viszonylag kevés idő telt el, kevés az olyan bejegyzésig eljutott ügyeknek, eljárásoknak a száma, amely alapján átfogó képet lehetne alkotni a végrehajtás helyzetéről. A környezetvédelmi közigazgatási tapasztalatok alapján annyit lehet már látni, hogy az új szabályozás részletesebb volta letisztultabb, egységesebb jogalkalmazást tesz lehetővé. A környezethasználókra és a hatóságokra egyaránt kismértékű feladat növekedést jelent az új szabályozás. Ennek következménye azonban fel nem mérhető javulást idézhet elő a jogbiztonságban, a környezetvédelmi érdek érvényesítésében.

7. A változások átvezetése és a törlés szabályai

A vázolt eljárások, a környezetvédelem célja a bekövetkezett károsodások felszámolása. Ennek egyik, meglehetősen markáns jogi eszköze az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés. A legfontosabb, hogy az eljárás eredményeként megtörténjen a mentesítés, a károsodás érdemi megszüntetése, vagy az előírt ütemezés szerinti mérséklése. Az ingatlan tulajdonosok elemi érdeke, hogy az új szabályozás szerint már tételesen is meghatározott területhasználati korlátozások megszűnjenek, vagy a más célra történő hasznosítás reményében megváltozzanak.

Az 1995. évi LIII. törvény a megszűnés vagy változás átvezetéséről a következőt tartalmazza: „A bejegyzés alapjául szolgáló környezetszennyezettség ténye, mértéke és jellege megszűnését, illetve megváltozását az ingatlan tulajdonosa kérelmére a bejegyzést kérő hatóság, illetve a bejegyzést elrendelő bíróság állapítja meg, majd a bejegyzés törlése, illetve módosítása iránt hivatalból intézkedik.”

Az új rendelet részletezi a hatóság feladatait a tartós környezetkárosodás bejegyzése utáni időszakra vonatkozóan is. Az ellenőrzési kötelezettség ötévi minimális periódust ír elő, nyilván gyakrabban is lehetséges. Az ügyfél is szolgáltatathat adatokat, részben a hatóság előírására, részben önállóan, saját tulajdonosi, használói érdekkörében. A felügyelőség saját ellenőrzése, vagy az ügyfél kérésére lefolytatott eljárás eredményeként intézkedik a tartós környezetkárosodás ingatlan-nyilvántartásból való törléséről (illetve ennek kezdeményezéséről) a szennyezettségi, illetve a kármentesítési határérték alá csökkent koncentráció bizonyítottasága esetén. A bizonyítéknak akkreditált mintavételen és vizsgálaton kell alapulnia. A módosítás a bejegyzett adatok nagyságrendet meghaladó változása esetén lehetséges.

A 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet is tartalmazza a bejegyzéssel egyidejűleg szükséges értesítési kötelezettséget is. E szerint a bejegyzés (vagy módosítás illetve törlés) kezdeményezésével egyidejűleg a felügyelőség megküldi határozatát a kötelezettnek, a tulajdonosnak, a használónak, a települési önkormányzatnak – és nem a jegyzőnek! – illetve más hatóságoknak, például az eljárásban részt vett kulturális örökségvédelmi hivatalnak.

Az értesítési kötelezettség részletes szabályozása azért is időszerűvé vált, mivel az eltelt időszakban még tovább színesedtek a területhasználatok. Vannak települések, ahol egész iparnegyedeket, másutt volt honvédségi területeket vontak civil használatba, lakóparkok, intézményterületek kialakítására. Gyakran épültek bevásárlóközpontok a volt pari üzemek helyén. A településrendezés, településfejlesztés és a környezetkárosodások felszámolása közvetlenül érinti a települési önkormányzatok érdekeit, céljait. Változatlanul indokolt ezért, hogy az önkormányzatok tevékenyen részt vegyenek a környezetkárosodással kapcsolatos eljárásokban, információkkal rendelkezzenek a területek állapotáról.

Az új jogszabály előírásai változtak a jogkövetkezmények tekintetében is. Ebben a sorban kell említeni a felszínalattvíz-védelmi bírság, amelynek eljárási sza-

bályaikat és összegét is pontosította a jogalkotó. Míg ez az eset, illetve az ilyen esetben fizetendő bírság összege a szennyezettségtől, annak mértékétől függ, addig a tevékenység folytatója az adatszolgáltatás elmulasztása esetén 50.000–300.000 Ft közötti összegű bírságot köteles fizetni. Lényeges új elem tehát az adatszolgáltatás elmulasztása, vagy nem megfelelő teljesítése, sőt a bejelentési kötelezettség elmulasztása. A bírság a korábban bekövetkezett, vagy új szennyezés miatt ismételtlen is kivethető.

A szankció érdekes, új eleme, hogy a hatóság a bírság megfizetésére 90 napos határidőt állapít meg. Azt tartalmazza a jogszabály, hogy a korábbi szabályozás esetén még nem bírságható szennyezőt a korábbival azonos szennyezés esetén a növekmény miatt lehet bírságható. A jogalkotó el akarta kerülni, hogy a régi szennyezések miatti felelősség keveredjen – és vitathatóvá váljon – az új, úgynevezett „rászennyezések” esetében.

8. Következtetések és lehetőségek

Általánosságban a legfontosabb célja a magyar környezetvédelmi jognak minden környezethasználó számára a szennyezések kialakulásának megelőzése, a korábban kialakult szennyezések következményeinek felszámolása, azonos feltételrendszer kialakítása és az egységes követelmények betartatása elsősorban a már sokat említett önkéntes jogkövetéssel, amennyiben ez nem lehetséges, akkor közjogi és magánjogi eszközökkel is. Ebben a jogi eszközrendszerben vált lényeges új elemmé a tartós környezeti kár szabályozása és ingatlan-nyilvántartási bejegyzésének lehetősége.

1995. december 19-én Magyarországon hatályba lépett az új környezetvédelmi törvény. Alig öt év múlva hatályba lépett az első felszín alatti szennyezéssel foglalkozó speciális végrehajtási jogszabály a 33/2000. (III. 17.) Korm. rendelet. Az 1997. évi CXLI. törvény 17. § k) pontja megerősítette a környezetvédelmi törvény előírását a „jogerős határozattal vagy bírósági határozattal megállapított tartós környezetkárosodás ténye, mértéke és jellege” ingatlan-nyilvántartási bejegyezhetőségéről. Ezzel és a későbbi végrehajtási jogszabályokkal mind a hatóságok, mind a bíróságok, elsősorban azonban a környezeti hatásviselők olyan jelentős jogi lehetőséghez, eszközhöz jutottak, amely hosszú időre teszi megalapozottabbá, jogi szempontból is követhetőbbé a környezet állapotának megismerését, ellenőrzését és javítását.

Magyarország környezetállapota iránt az 1990-es évek elején az európai országok egy részében aggodalmak merültek fel. Ezek a féltelmek a német újraegyesítés kapcsán, az egykori NDK-ban tapasztaltak és az egzakt ismeretek hiánya miatt merültek fel. Mára, amikor már a megoldások lehetőségeit fontos nemzeti alapkokumentumok – a Nemzeti Környezetvédelmi Program, továbbá az Országos Környezetvédelmi Kármentesítési Program – tartalmazzák, és e dokumentumokat az Európai Unió intézményei is ismerik természetesen jelentősen megváltozott a hely-

zet. Bizonyosan szoros ütemezéssel és következetes ellenőrzéssel lehet mentesíteni a már sérült területeket és olykor kompromisszumokra is szükség lehet.

Más európai államokban megint más a helyzet. Hollandiában például a hatályos talajvédelmi jogszabályok előírják a talajszennyezés teljes eltávolítását „...a multifunkcionalitás visszaállításával. Csak bizonyos feltételek teljesültekor lehetséges a fenti elvtől való eltérés és annak a lehatárolás – ellenőrzés – megfigyelés (isolation – control – monitor, ICM) kármentesítési megoldással való helyettesítése”.¹³

Arról, hogy milyen is a „magyar föld” állapota, természetesen többféle vélemény van napjainkban is. A köztudatban a szennyezések ismeretének hiányával és az egyes erősen szennyezett területek képével egyaránt találkozunk. A szakmai pontosság igénye e téren is fontos. „Hazánk a nyugati országokhoz viszonyítva lényegesen kisebb szennyezőanyag-inputot, környezeti terhelést „elszenvedő” talajai már csak emiatt sem lehetnek szennyezettek, de ezt bizonyítja az a tény is, hogy a nagy világcégek „érzékeny” élelmiszertermékeiket (például bébiétel, stb.) vagy azok alapanyagát előszeretettel termelik meg kevésbé szennyezett hazai talajainkon, termőhelyeinken.”¹⁴ A termőterületek viszonylagos jó állapotával szemben az ipari-urbánus területeken, főként a szolgáltatásoknál a helyzet nem ilyen jó.

A 33/2000. (III. 17.) Korm. rendelet és annak végrehajtási gyakorlata hivatott volt a ténylegesen bekövetkezett szennyezések mentesítésének rendezett keretek közötti lebonyolítása mellett az európai integráció e területen történő előkészítése. A 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet a szabályok egy részének pontosítása mellett néhány kérdésben jelentősen újat alkotott. A tárgyalt téma szempontjából ki kell emelni a kármentesítés miatti felelősség új szabályozását, amely kizárta a korábbi, ellentmondásos előírásokat az állami kárfelelősséghez történő visszalépésre vonatkozóan.

Az új szabályozás lényege a környezethasználatok, az egzakt adatszolgáltatások és a hatósági tevékenység új szemlélete, egységesebbé tétele. Tekintettel arra, hogy az európai államok többsége a felszín alatti vizeket stratégiai fontosságúnak tekinti, továbbá, hogy hazánkban az ivóvíz ellátás meghatározóan jelentős része a felszín alatti vízkészletből történik, kiemelt feladat a II. Nemzeti Környezetvédelmi programban is a vízkészlet megóvása, illetve a már bekövetkezett károsodások felszámolása.

A magyar feladatokat az Országos Környezeti Kármentesítési Program foglalja össze, amelynek jogszabályi alapja a 219/004. (VII. 21.) Korm. rendelet. Ennek végrehajtási jogszabálya, a határértékek minőségi követelményeit meghatározó 10/2000. (VI. 2.) KöM–EüM–FVM–KHVM együttes rendelet.

¹³ DÖCSNÉ BALOGH ZSUZSANNA: A költség-haszon, a költség-hatékonyság és az értékelemzés alkalmazása a kármentesítés során. *KvVM Kármentesítési Útmutató*. 4. Budapest, 2002. 35. p.

¹⁴ VÁRALLYAI GYÖRGY: *A föld, mindenekelőtt a talajminőség és a talajhasználat változásai – A rendszerváltás kihatása a természeti környezetre*. Tanulmánykötet. MTA Társadalomkutató Központ. Budapest 2005, 31. p.

Az országos koordinációt az Országos Környezeti Kármentesítési Program felelőseként a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium látja el. A rangsorolás szempontjai – a felelősségi körtől függetlenül – a környezet állapotát befolyásoló körülmények, azaz a szennyezettség térbeli kiterjedtsége, kockázata. A miniszter együttműködik más tárcaakkal is a kármentesítésben. Erre jó példa a közlekedési és a környezetvédelmi tárca együttműködése a nagy közlekedési létesítmények – vasutak, repülőterek – kármentesítésének ütemezése. Hasonló jellegű a környezetvédelmi tájékoztatás, oktatás terén kialakult együttműködés az érintett minisztériummal.

A napjainkra feltárt, illetve rögzített 15 ezer szennyező forrás, illetve szennyezett terület további sorsa múlik az Országos Környezeti Kármentesítési Program teljesítésének eredményességén. Ezek közül legalább ezerre tehető azoknak az ingatlanoknak a száma, ahol a kármentesítést belátható időn belül végre kell hajtani, azaz másképpen: körülbelül ennyi a tartósan környezetkárosodott ingatlanok minimális száma Magyarországon. Hogy a mentesítés meddig tart majd? Egyesek szerint ötven évig fog tartani, mások szerint a következő 15–20 év egy nagyon feszített, az Európai Unió forrásait is figyelembe vevő program következetes végrehajtás esetén elegendő lehet.

Nyilvánvaló, hogy tovább kell folytatni a talaj- és talajvíz-szennyezések pontos, folyamatos feltárását, a változások nyilvántartását és ellenőrzését, a monitoring rendszerek működtetését. A vizsgálatok időben hívhatják fel a hatóságok figyelmét a szükséges intézkedésekre.

Az engedélyezési és a kármentesítési eljárások *közös célja* a nitrátosodás mérséklése, az újabb nitrátosodás kialakulásának megakadályozása. A mennyiségi védelem terén fontos a felszín alatti víznyomásszint csökkenés megállítása, az emelkedés megkezdése. A felhasználók körében legvitatottabb kérdés az energetikai célú felhasználásban a visszatáplálás (visszasajtolás). Hatályos Nemzeti Környezetvédelmi Programunk előírja, hogy a meglévő energetikai felhasználásoknál 10 %-ra, az újaknál 100 %-ra kell növelni a visszatáplálás arányát.

A felszín alatti közeg állapotát jelentősen befolyásoló hulladéklerakók ügyében a cél a környezetvédelmi előírásoknak nem megfelelő és üzemelő lerakók bezárása, felszámolása és utógondozása. Végző soron az a cél, hogy belátható időn belül a felszín alatti közegben határértéket meghaladó szennyezőanyag koncentráció ne legyen.

A környezetjog ehhez csak kereteket, normákat adhat. A továbbfejlesztés koherens teljes eszköztárának kialakításához az adott témakör vonatkozásában hozzájárulhat néhány eddigi szabály újragondolása, esetleg újraszabályozása:

- A hatósági engedélyezés eljárások 2005-től integrált szervezetben, de egymástól eltérő eljárásokban zajlik. A felügyelőségek gyakorlata kialakította a környezetvédelmi engedélyek és az egységes környezethasználati engedélyek összehangolását a vízjogi engedélyezési eljárásokkal. Szükséges és indokolt azonban, hogy a teljes engedélyezési struktúrát újra áttekintse a jogalkotó. A környezetvédelmi engedélyezési eljárások rendje, a társadalmi részvétel teljes

körü biztosítása látszik a legalkalmasabbnak valamennyi környezethasználat, így a felszín alatti közeg igénybevétele engedélyezési rendjére.

- A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízjogi engedélyezések, a hivataltól lefolytatott eljárások megalapozásához, így a tartós környezeti kár bejegyzéséhez, módosításához és törléséhez *adatszolgáltatásra* van szükség. Bár ez a témakör csak egy része a zöld hatósági informatikának, célszerű átgondolni az *egységes* környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi *adatlap* bevezetésének lehetőségét. Ennek lényege, hogy sem az ügyfélnek, sem a hatóságoknak nem kellene ismételnem, olykor felesleges párhuzamokkal gyűjteni és kezelni a környezethasználók törzsadatait. Ez lényegesen javítaná a hatóságok ügyfélkapcsolatait, mérsékelné az adatszolgáltatás és feldolgozás terheit, kiszűrné az egyes környezeti elemek és veszélyeztető tényezők adatkezelése közötti tévedések lehetőségét.
- A hatályos Nemzeti Környezetvédelmi Program céljaihoz igazodóan célszerű felülvizsgálni a 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet *tárgyi hatályát*, azaz azt a gazdálkodói, üzemeltetői kört, amelytől a hatóságok az adatszolgáltatásokat kérték, illetve várják. Tapasztalataim, az ügyfelek nyilatkozatai és a környezetvédelmi szakértői irodák véleménye alapján jelenleg ez a kör indokolatlanul széles réteget érint. Az előbb részletezett egységes engedélyezési, adatszolgáltatási szisztéma megvalósítása esetén ki lehetne szűrni mindazokat a környezethasználatokat, amelyek veszélyeztethetik, vagy károsíthatják a felszín alatti közeget.
- Közvetlen a tanulmány tárgykörét érintő kérdés a tartós környezeti kár bejegyzésének időintervalluma a záró-dokumentáció benyújtásától számítva. A hatályos szabályozás szerint ez jelenleg öt év. A Nemzeti Környezetvédelmi Program nagyon szoros célkitűzéseinek teljesítése érdekében javaslom a három éves mentesítési idő figyelembevételével szabályozni a tartós környezeti kár tényét, mértékét.
- Szakmai viták tárgya volt, hogy a tartós környezeti kár ténye, mértéke és jellege körében milyen tartalmi elemek kerüljenek bejegyzésre. A környezetjog és az ingatlanjog, a polgári jogi felelősségi szabályainak fokozottabb érvényesíthetősége érdekében célszerűnek tartom jogszabályban rögzíteni, hogy a tartós környezeti kár várható mentesítési költsége, annak legalább nagyságrendi szintű meghatározása is bejegyzésre kerüljön az ingatlan-nyilvántartásba.

A témakört érintő európai és nemzeti célkitűzéseket a Víz Keret Irányelv, illetve a Nemzeti Környezetvédelmi Program (2003–2008) tartalmazza. Elemzésem és javaslataim a témakör egyetlen területét érintően a jogérvényesítés erősítését, az európai előírások betartását biztosító intézményrendszer fejlesztését célozzák. Részkérdés ugyan, de fontossága túlmutat a hatályos szabályozás keretein. Az utóbbi évek intézményi változtatásai éppen az egységes, áttekinthető struktúrák irányába mutatnak. Ennek határozott véghezvitelét kívántam támogatni.

LÁSZLÓ MIKLÓS

DIE REGELUNG UND DIE PRAXIS DER DAUERHAFTEN UMWELTSCHÄDEN

(Zusammenfassung)

Der Schutz der Flächen unter dem Grund, vor allem der Gewässer ist eine hervorgehobene, strategische Frage in der Europäischen Union und auch in Ungarn. Früher war der Teil des ungarischen Wasserrechtes die rechtliche Regelung des Schutzes gegen die Verschmutzung, die Schädigung der Gewässer. Dieses wurde mit dem Gesetz LIII vom Jahre 1995 über die allgemeinen Bestimmungen über den Schutz der Umwelt in zwei Phasen geändert. Die Möglichkeit der Eintragung der Tatsache des dauerhaften Umweltschadens in das Grundbuchregister wurde vom Gesetz LIII vom Jahre 1995 eingeführt.

Bis 2000 haben die Behörden in der Periode der Kohärenzsuche der wasserrechtlichen und umweltrechtlichen Regelungen versucht, europäische, niederländische und deutsche juristische, bzw. fachliche Lösungen, Listen anzuwenden. Das wichtige Ergebnis dieser Periode ist die stufenweise Annäherung und Harmonisierung der umweltrechtlichen und grundbuchrechtlichen Regelungen. Die Behörden haben die verschmutzten Gebiete in Ungarn aufgelistet. Zur Zeit sind etwa 15.000 Hektar Immobilien in dieser Kategorie registriert, von denen bei etwa 1.000 Hektar auch der Eingriff der Sanierung notwendig ist. Bei diesen Fällen ergibt sich die Möglichkeit der Eintragung des Umweltschadens.

Der Zweck des Rechtsinstrumentes ist die öffentliche Registrierung der Schädigungen und die Sicherung der Weiterbefragung der Sanierungen. Die gültige Regelung besteht aus Genehmigungsverfahren und offiziellen, also offiziell von Amts wegen eingeleiteten Verfahren bei eingetretenen Schädigungen. Nach den anfänglichen Erfahrungen ist es gerechtfertigt, die bestimmten Einzelheiten der Regelung zu konkretisieren. In Ungarn ist 2005 die einheitliche Grüne Behörde, das System des Umwelt-, Naturschutz-, und Wasserwirtschaftswesens aufgestellt worden. Die Vereinheitlichung der institutionellen Rahmen und die Meinung der Kunden gerechtfertigen die weitere Vereinheitlichung der Berichte und der Ordnung der Genehmigung. Der Überblick dieses Themas wird sowohl von den festen Erfüllungsverpflichtungen der Wasserrahmenrichtlinie der Europäischen Union, als auch von den Zielen des Nationalen Umweltprogrammes 2003–2008 von Ungarn gerechtfertigt.

A SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KARÁNAK E SOROZATBAN ÚJABBAN MEGJELENT KIADVÁNYAI

Tomus LXVII.

- Fasc. 1. *Antal* Tamás: A debreceni népképviselői közgyűlés (1848–1867). Az 1848: XXIII. tc. végrehajtása Debrecenben (Szeged, 2005) 80 p.
- Fasc. 2. *Bezdán* Anikó: A jogi személyiségű halászlai szervezetek minősítésének jogi alapkérdései (Szeged, 2005) 28 p.
- Fasc. 3. *Bobvos* Pál: A mezőgazdasági termékértékesítési szerződés (Szeged, 2005) 23 p.
- Fasc. 4. *Borsodi* Zoltán: A magyar szövetkezeti érdekvédelmi szervek történelmi keresztmetszete (Szeged, 2005) 62 p.
- Fasc. 5. *Fantoly* Zsanett: A vállalkozás vezetőinek felelőssége a német és a francia büntetőjogban (Szeged, 2005) 23 p.
- Fasc. 6. *Farkas* Csaba – *Kasza* Péter Ferenc: A közbeszerzés hazai szabályozásának fejlődése (Szeged, 2005) 29 p.
- Fasc. 7. *Farkas Csamangó* Erika: A géntechnológia agrárjogi aspektusai (Szeged, 2005) 22 p.
- Fasc. 8. *Görög* Márta: Az osztrák nem vagyoni kártérítés alapjai (Szeged, 2005) 26 p.
- Fasc. 9. *József Hajdú*: The legal framework of the Hungarian family protection scheme (Szeged, 2005) 49 p.
- Fasc. 10. *Heka* László: Vallási és politikai konfliktusok a délszláv térségben. Kanun i Lekë Dukagjinit (Az albán szokásjog). (Szeged, 2005) 59 p.
- Fasc. 11. *Szilvia Horváth*: Emissionhandel in der Europäischen Union (Szeged, 2005) 46 p.
- Fasc. 12. *Kiss* Barnabás: Az egyenlő bánásmód követelménye az Alkotmánybíróság gyakorlatában (Szeged, 2005) 17 p.
- Fasc. 13. *Mezei* Péter: A fair use doktrína az amerikai szerzői jogban (Szeged, 2005) 50 p.
- Fasc. 14. *Nagy* Ferenc: A vegyes bűnösségű bűncselekmények egyes dogmatikai problémáiról (Szeged, 2005) 24 p.
- Fasc. 15. *Nagy* Tamás: Jog és irodalom: az előkérdések tárgyalása (Szeged, 2005) 42 p.
- Fasc. 16. *Tamás Nótári* – *Tekla Papp*: Die Problematik des gemeinsamen Todes im Lichte der Geschichtlichkeit und der neuen ungarischen BGB-Konzeption (Szeged, 2005) 23 p.
- Fasc. 17. *Béla Révész*: Documents on the dictatorship and the cold war in the Hungarian archives – the case of RFE (Szeged, 2005) 96 p.
- Fasc. 18. *Schiffner* Imola: A nemzetközi világrend változásai, avagy a vesztfáliai békétől az ENSZ Alapokmányáig (Szeged, 2005) 32 p.
- Fasc. 19. *Siklósi* Iván: A nemlétező szerződések problémája a római jogban és a modern jogokban (Szeged, 2005) 29 p.
- Fasc. 20. *Szomora* Zsolt: Az erőszakos szexuális bűncselekmények az osztrák büntetőjogban (Szeged, 2005) 29 p.
- Fasc. 21. *Szondi* Ildikó: A Délvidék nemzetiségi demográfiai adatai, különös tekintettel a magyarság adataira (Szeged, 2005) 27 p.

Tomus LXVIII.

- Fasc. 1. *Antal Tamás*: Régiók Magyarországon egykor és most (Két adalék). (Szeged, 2006) 45 p.
- Fasc. 2. *Bató Szilvia*: A büntetésekre vonatkozó elvek Kossuth Lajos Pesti Hírlapjában (1841–1844). (Szeged, 2006) 21 p.
- Fasc. 3. *Bezdán Anikó*: Két agrárszervezet törvényes felügyeletének speciális vonásai (Szeged, 2006) 22 p.
- Fasc. 4. *Bobvos Pál*: A szövetkezeti üzletrész stációi és feladása (Szeged, 2006) 22 p.
- Fasc. 5. *László Dux*: The Protection of Migrant Workers' Human Rights (Szeged, 2006) 29 p.
- Fasc. 6. *Farkas Csamangó Erika*: Az Európai Unió agrár- és vidékfejlesztési támogatása de lege ferenda (Szeged, 2006) 20 p.
- Fasc. 7. *Gellén Klára*: A munkaviszony polgári jogi szerződésekkel leplezése (Szeged, 2006) 16 p.
- Fasc. 8. *József Hajdú*: The Hungarian workers' compensation system (Szeged, 2006) 48 p.
- Fasc. 9. *Hegedűs Andrea*: Élettársi kapcsolat kontra házasság (Hasonlóságok és különbözőségek a hatályos magánjogban). (Szeged, 2006) 24 p.
- Fasc. 10. *Heka László*: A sari'a jog fejlődése és alkalmazása a délszláv térségben (Szeged, 2006) 54 p.
- Fasc. 11. *Horváth Szilvia*: A kibocsátási jogok kereskedelme és a közösségi alapjogok kapcsolata (Szeged, 2006) 32 p.
- Fasc. 12. *Juhász Zsuzsanna*: A megújult Európai Börtönszabályok ismertetése (Szeged, 2006) 28 p.
- Fasc. 13. *Károlyi Judit*: Az állatkinzás szabályozásának fejlődése Magyarországon (Szeged, 2006) 25 p.
- Fasc. 14. *Thomas Mann – Heide Wedemeyer – Zoltán Józsa*: Noise Pollution Regulation in Germany and Hungary (Szeged, 2006) 30 p.
- Fasc. 15. *Mezei Péter*: Szabad felhasználás az osztrák jogrendszerben (Szeged, 2006) 53 p.
- Fasc. 16. *Miklós László*: A tartós környezeti kár szabályozása és gyakorlata (Szeged, 2006) 27 p.
- Fasc. 17. *Nagy Ferenc*: Az ellenség-büntetőjogról, a jogállami büntetőjog erőzójáról (Szeged, 2006) 21 p.
- Fasc. 18. *Nagy Zsolt*: Jogásztársadalom a globalizáció tükrében (Szeged, 2006) 33 p.
- Fasc. 19. *Révész Béla*: A „Duna-gate” ügy jelentősége a rendszerváltás történelmében (Politológiai értelmezési lehetőségek). (Szeged, 2006) 131 p.
- Fasc. 20. *Schiffner Imola*: Államok szövetségei a nemzetközi jogban (Szeged, 2006) 28 p.
- Fasc. 21. *Schmidt Beatrix*: A magister jogállása és az exercitor felelőssége – az actio exercitoria tükrében (Szeged, 2006) 12 p.
- Fasc. 22. *Szajbély Katalin*: A magyar Alkotmánybíróság diszkrimináció-fogalma a 2000/43/EK Irányelv fényében (Szeged, 2006) 17 p.
- Fasc. 23. *Szomora Zsolt*: Nemi erkölcs mint jogi tárgy? (Történeti aspektusok a magyar, a német és az osztrák büntetőjogban). (Szeged, 2006) 52 p.
- Fasc. 24. *Szondi Ildikó*: A jugoszláviai háború áldozatai a demográfiai adatok tükrében (Szeged, 2006) 18 p.
- Fasc. 25. *Tóth Lajos*: Az érdekvédelem és az érdekképviselő jogi helyzete az agrárágazatban (Szeged, 2006) 18 p.